

### Die US-Außenpolitik nach den Halbzeit-Wahlen 2010: der Blick geht nach innen

Abb, Pascal

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Abb, P. (2010). *Die US-Außenpolitik nach den Halbzeit-Wahlen 2010: der Blick geht nach innen*. (GIGA Focus Global, 12). Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien.  
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-273931>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

## Die US-Außenpolitik nach den Halbzeit-Wahlen 2010: Der Blick geht nach innen

Pascal Abb

Am 2. November 2010 fanden die Wahlen zum 112. US-Kongress statt, bei denen über die Vergabe von sämtlichen Sitzen im Repräsentantenhaus sowie von 37 von 100 Sitzen im Senat zu entscheiden war. Aufgrund ihrer Ansetzung zur Hälfte der Amtsperiode des regierenden Präsidenten werden solche Abstimmungen als *midterm elections* (Halbzeitwahlen) bezeichnet. Sie gelten als bedeutendes Barometer für die Beliebtheit eines Staatsoberhauptes und dessen politisches Kapital.

### Analyse

Die deutliche Wahlniederlage der demokratischen Partei bei der diesjährigen Halbzeitwahl wird konkrete innen- und außenpolitische Konsequenzen haben. Anhand von zwei wichtigen Themen – der nuklearen Abrüstung und der Begrenzung von CO<sub>2</sub>-Emissionen – sollen in diesem Beitrag die unmittelbaren außenpolitischen Konsequenzen der Wahlen analysiert und ein Ausblick auf sich abzeichnende Trends gegeben werden.

- Die globalen Anstrengungen zur Reduktion von Atomwaffenarsenalen und CO<sub>2</sub>-Emissionen sind nicht nur Kernpunkte von Obamas Agenda, sondern auch erklärte Ziele der deutschen Außenpolitik. Machtverschiebungen, die sich auf die internationale Position eines wichtigen Verbündeten in diesen Fragen auswirken, sind entsprechend relevant für zukünftige Kooperationsbemühungen. Durch den Wahlerfolg der Republikaner ist damit zu rechnen, dass sich die Distanz zwischen den europäischen und amerikanischen Positionen wieder vergrößern wird.
- Aufgrund der spezifischen politischen Strukturen der Vereinigten Staaten, wodurch auch Oppositions- und Minderheitsparteien ein Mitspracherecht in außenpolitischen Entscheidungen eingeräumt wird, besteht keine eindeutige Trennung zwischen innen- und außenpolitischen Themen. Dies wird insbesondere bei geänderten Mehrheitsverhältnissen deutlich.
- Es ist davon auszugehen, dass der Verhandlungsspielraum und die Verlässlichkeit der US-Regierung auch auf internationaler Ebene durch das Wahlergebnis merklich eingeschränkt werden. In Bezug auf Klimaschutzfragen ist ein bedeutender Beitrag der USA zu einem globalen Emissionsabkommen inzwischen nahezu ausgeschlossen. Zudem besteht die Gefahr, dass außenpolitische Initiativen der Regierung in Zukunft stärker von themenfernen innenpolitischen Grabenkämpfen belastet werden. Es ist zu erwarten, dass die Republikaner künftig für eine Abkehr von der bisherigen Linie der Fundamentalopposition bedeutende Konzessionen verlangen; die Obama-Administration hingegen, wird schwierige Abwägungen zwischen innen- und außenpolitischen Prioritäten treffen müssen.

*Schlagwörter:* US-Außenpolitik, Wahlen, Klimaschutz, Abrüstung

## Machtverschiebungen nach den Halbzeit-Wahlen

Im Endresultat der Wahlen ergab sich eine schwere Niederlage für die regierenden Demokraten, der Partei von Präsident Barack Obama, wenngleich nicht beide Kongresskammern gleichermaßen betroffen waren: im Repräsentantenhaus gelang es den oppositionellen Republikanern – nach derzeitigem Stand<sup>1</sup> – insgesamt 63 Sitze hinzuzugewinnen und damit eine deutliche Mehrheit von 242 der 435 Sitze zu erreichen. Angesichts der großen Anzahl „sicherer“ Sitze in Parteihochburgen, die nicht ernsthaft von beiden großen Parteien umkämpft werden, muss das Ergebnis für diese Kammer als „Erdrutschsieg“ von historischen Ausmaßen gewertet werden, das selbst den deutlichen Wahlerfolg der Republikaner von 1994 (während der ersten Amtszeit Clintons) noch übertrifft. Verluste für die Partei des Präsidenten bei Halbzeitwahlen sind in den USA zwar üblich (Bafumi et al., 2010; Campbell, 1991), aber selten waren Machtverschiebungen so offensichtlich.

Anders gestaltet sich die Situation im Senat, wo sich die republikanischen Zugewinne mit sechs Sitzen eher in Grenzen hielten und es den regierenden Demokraten gelang, eine knappe Mehrheit von 53 Sitzen zu halten.<sup>2</sup> Für diese Diskrepanz dürften hauptsächlich zwei Gründe ausschlaggebend sein: zum einen standen durch die Staffelung von Senatswahlen, bei denen Abgeordnete für sechsjährige Amtszeiten gewählt werden, überproportional viele Sitze zur Wahl, die bereits von Republikanern gehalten wurden, was die Möglichkeiten für Zugewinne entsprechend begrenzte.<sup>3</sup> Zum anderen wurde der Prozess der parteiinternen Vorwahlen auf republikanischer Seite deutlich von Aktivisten der rechtskonservativen „Tea Party“-Bewegung beeinflusst. Dies schlug sich in der Nominierung von einer Reihe

politisch unerfahrener Kandidaten nieder, deren politische Positionen deutlich stärker von denen des Medianwählers<sup>4</sup> abwichen als die ihrer demokratischen Konkurrenten, und deren mitunter bizarre Wahlkampfäußerungen ihnen eher negative Aufmerksamkeit eintrugen.

Der Entscheidung war ein Wahlkampf vorausgegangen, der nahezu vollständig von innenpolitischen Themen dominiert wurde; vor allem die nach wie vor prekäre wirtschaftliche Lage nach der Finanzkrise und die hohe Arbeitslosigkeit prägten die politische Debatte und waren wichtige Gründe für die Unzufriedenheit mit der Regierungspartei. Dieser Eindruck wurde auch durch Nachwahlumfragen bestätigt, in denen außenpolitische Themen von den Wählern als relativ unwichtig für ihre Entscheidungen erachtet wurden: im Gegensatz zu den letzten Halbzeitwahlen 2006 spielten sowohl die andauernden Kriegseinsätze in Afghanistan und dem Irak als auch das Thema „Terrorismus“ lediglich eine untergeordnete Rolle. In einer Umfrage des Fernsehsenders CNN gaben nur ca. acht Prozent der Befragten an, dass die derzeitigen Kriege für sie das wichtigste Thema darstellten, während vier Prozent den „Terrorismus“ nannten.

Aufgrund der Struktur des politischen Systems der Vereinigten Staaten kommt der Exekutive eine herausragende Stellung in außenpolitischen Fragen zu. Dem Initiativrecht und dem erheblichen Informationsvorsprung der Exekutive bei klassischen außenpolitischen Themen steht ein Senat gegenüber, dessen Hauptmittel zur Einflussnahme darin besteht, völkerrechtlich bindende internationale Verträge mit Zweidrittelmehrheit verabschieden zu müssen. Dies bedeutet in der Regel, dass ein robuster überparteilicher Konsens gefunden werden muss. Der Einfluss des Repräsentantenhauses ist noch stärker begrenzt und zeigt sich hauptsächlich im generellen Budgetrecht: durch die Möglichkeit der Finanzierungsverweigerung für außenpolitisch relevante Staatsprogramme besteht auch hier prinzipiell eine Vetoposition. Dieses Instrument ist allerdings eher ungeeignet, um präzise, begrenzte Politikänderungen durchzusetzen. Zudem ist diese Kammer – im Gegensatz zum Senat – nicht direkt in außenpolitische Verhand-

1 Jeweils ein Wahlausgang im Repräsentantenhaus und im Senat ist noch nicht offiziell bestätigt: in einem New Yorker Wahlkreis und bezüglich der Senatswahl in Alaska sind Nachzählungsverfahren noch nicht abgeschlossen. Die Wiederwahl der republikanischen Senatorin Murkowski als offiziell Parteilose ist allerdings nicht ernsthaft umstritten.

2 Während nur 51 Senatoren Parteimitglieder sind, werden zwei nominell unabhängige Abgeordnete der Fraktion zugerechnet und stimmen meistens für Gesetzgebungsvorhaben der Demokraten.

3 Für die 34 Sitze, die regulär zu besetzen waren, wurden letztmals 2004 Wahlen abgehalten, als die Republikaner im Zuge der Wiederwahl George W. Bushs deutliche Gewinne verzeichnen konnten. Zusätzlich mussten drei außerplanmäßige Wahlen abgehalten werden, die sich durch den Wechsel der ehemaligen Senatoren Joseph Biden und Hillary Clinton in die Obama-Administration und durch den Tod von Senator Robert Byrd ergaben.

4 Hierbei handelt es sich um ein Konzept aus der innenpolitischen Theorie, nachdem sich in Mehrheitswahlsystemen diejenigen Kandidaten durchsetzen, deren Positionen am ehesten denen des Wählers entsprechen, der sich an der numerischen Grenze beider Hälften der Gesamtpopulation befindet (Black, 1948; Congleton, 2003).

lungs- und Informationsprozesse eingebunden, was sich in einer weitaus niedrigeren Vertrautheit der Abgeordneten mit den entsprechenden Themen niederschlägt. Diese Analyse befasst sich daher überwiegend mit den Änderungen, die sich in der personellen Zusammensetzung des Senats ergeben haben. Das Unterhaus wird allerdings dort in Betracht gezogen, wo eine Einflussnahme möglich bzw. wahrscheinlich ist und Vetomöglichkeiten entstehen.

Im Einzelnen soll auf zwei Themen eingegangen werden:

#### *Der „New START“-Vertrag*

Die unmittelbarste Entscheidung, die nach den Wahlen getroffen werden muss, ist die Ratifizierung des amerikanisch-russischen Vertrages über die Reduzierung strategischer Waffensysteme (*Strategic Arms Reduction Treaty, START*). Das Vertragswerk, das bereits am 8. April 2010 von den Präsidenten beider Länder unterzeichnet wurde, sieht eine moderate Reduktion der aktiven strategischen Nuklearsprengköpfe auf 1.550 und der entsprechenden aktiven Trägersysteme auf 700 innerhalb von sieben Jahren nach Inkrafttreten vor (Woolf, 2010).

#### *Cap-and-trade-Gesetzgebung/Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen*

Das Gesetz zur Etablierung eines umfassenden nationalen Klimaschutzregimes, das die Einführung einer Obergrenze für CO<sub>2</sub>-Emissionen, den Handel mit Emissionsrechten und den gezielten Ausbau umweltschonender Energieformen beinhaltet (EPA, 2009a), ist nach wie vor im Senat anhängig, nachdem es bereits im Juni 2009 vom Repräsentantenhaus verabschiedet wurde. Dieses Thema wird offiziell der Innenpolitik zugerechnet. Angesichts der globalen Bemühungen um eine Reduktion von Treibhausgasen und der Wichtigkeit einer konkreten amerikanischen Verpflichtung für eine Einigung kommt dieser Gesetzesnovelle allerdings auch eine erhebliche außenpolitische Bedeutung zu.

#### **New START**

Der neue START-Vertrag stellt in zweierlei Hinsicht ein Herzstück der außenpolitischen Agenda der Obama-Regierung dar. Zum einen ist er trotz der eher begrenzten Reduktionsvorgaben im Hinblick auf nukleare Waffen- und Trägersysteme das bisher einzige konkrete internationale Vertragswerk, das für das erklärte Ziel des Präsidenten, eine atomwaffenfreie Welt anzustreben, einen konkreten Fortschritt darstellen würde. Zum anderen war die Einigung Russlands und der USA ein bedeutender Schritt im Rahmen der ebenfalls beabsichtigten Verbesserung des bilateralen Verhältnisses beider Länder. Die entsprechenden Verhandlungen wurden von US-Seite mit hoher Priorität vorangetrieben und in beachtlich kurzer Zeit zum Abschluss gebracht. Ein wichtiger Grund für den schnellen Fortschritt der Verhandlungen dürfte darin bestehen, dass beide Seiten durch ihre unilateralen Bemühungen, Kosten zu reduzieren und überflüssige Redundanz aus ihren nach wie vor enormen Atomwaffenarsenalen zu entfernen, den beabsichtigten Reduktionszielen ohnehin bereits nahe gekommen wären. Die verbindliche Festlegung auf die erwähnte Obergrenze und die Fortführung gegenseitiger Überwachungsmaßnahmen (mit jeweils bis zu zehn Inspektionen pro Jahr) stellen einen bedeutenden Fortschritt dar. Während der Anhörungen und Lesungen im US-Senat seit Mai 2010 zeichnete sich zunächst keine ernsthafte parteiliche Konfrontation über den neuen Vertrag ab, und sowohl Militärs als auch unabhängige Experten unterstützten das Vorhaben nahezu einstimmig. Am 16. September 2010 sprach sich das zuständige Senatskomitee für Auswärtige Angelegenheiten mit einer Mehrheit von 14 zu 4 Stimmen, darunter alle Demokraten und drei der acht Republikaner, für eine Annahme aus. Vorausgesetzt, dass alle Mitglieder der Mehrheitsfraktion und die erwähnten Oppositionspolitiker als sichere Ja-Stimmen zu werten waren, wären demnach nur noch fünf weitere Republikaner notwendig gewesen, um das Quorum von 67 Stimmen zu erreichen.

Seit den Wahlen zeichnet sich jedoch ein deutlich unterschiedliches Kalkül ab: eine Ratifizierung des Vertrages in der sogenannten *lame duck session*, d.h. vor der Eröffnung des neuen Kongresses und der Amtseinführung der neugewählten Abgeordneten im Januar 2011, wurde durch

die Stärkung der Opposition erheblich verkompliziert. Der republikanische Verhandlungsführer in Sachen START, Senator John Kyl, lehnte seit Anfang November 2010 einen zeitnahen Entschluss ab und stellte öffentlich stets neue Bedingungen für eine Ratifizierung des Abkommens, die sich nur als gezielte Verzögerungstaktik interpretieren lassen. Während der Beratungen im Senat wurde von Kyl die Bereitstellung neuer Mittel für die Modernisierung des US-Atomwaffenarsenals als Vorbedingung genannt, ein Wunsch, dem von Seiten der Administration in der Budgetplanung für die kommenden Jahre inzwischen entsprochen wurde. Ende November 2010 äußerte Kyl zusammen mit einem Parteigenossen, der noch im September 2010 für die Annahme des Vertrages votiert hatte, in einem offenen Brief Bedenken bezüglich prozeduraler Details in diesen Finanzierungsfragen (Baker, 2010a). Währenddessen sprachen sich zehn der neugewählten republikanischen Senatoren gegen eine Ratifizierung vor ihrem Amtsantritt aus, eine Forderung, der sich inzwischen auch ein bereits vereidigter neugewählter Demokrat anschloss. Mithin reduziert sich die sichere Unterstützung für eine Ratifizierung ab Januar 2011 auf inzwischen höchstens 54 Stimmen, was eine Unterstützung durch 13 weitere Abgeordnete notwendig machen würde.<sup>5</sup>

Anfang Dezember 2010 knüpfte Kyl schließlich das zumindest kurzfristige Schicksal des Vertrages an einen zentralen Streitpunkt in der innenpolitischen Debatte: eine Abstimmung vor der Winterpause sei nur unter der Bedingung möglich, dass vorher eine Einigung über die Verlängerung der Ende des Jahres auslaufenden Steuersenkungen der Bush-Administration getroffen würde (Baker, 2010b).

Dieser eindeutige Versuch, über die START-Verhandlungen Druck auf die Regierung in einem innenpolitischen Konflikt auszuüben, hat inzwischen offenbar Erfolg gezeigt. Am 6. Dezember 2010 einigten sich Administration und Republikaner darauf, die Steuersenkungen um zunächst zwei Jahre zu verlängern. Die zwischenzeitliche Blockade des Vertrages dürfte zwar nicht der entscheidende Punkt in diesen parallelen Verhand-

lungen gewesen sein, die republikanische Position wurde allerdings hierdurch unzweifelhaft gestärkt. Für die unmittelbaren Aussichten auf eine schnelle Ratifizierung des START-Vertrages ist diese Entwicklung als positiv zu bewerten. Allerdings muss die offensichtliche Bereitschaft der Republikaner, selbst wenig umstrittene außenpolitische Vorhaben<sup>6</sup> als Verhandlungsmasse in innenpolitischen Auseinandersetzungen zu verwenden, kritisch gesehen werden. Das alte Sprichwort, wonach „politische Streitigkeiten an der Küste enden“,<sup>7</sup> scheint inzwischen seine Gültigkeit verloren zu haben: die Grenze zwischen Innen- und Außenpolitik verschwimmt zusehends, und die Schwächung der Obama-Administration dürfte entsprechende Konsequenzen für ihren internationalen Verhandlungsspielraum haben. Die Republikaner dürften durch den Erfolg ihrer Taktik dazu ermutigt worden sein, auch in Zukunft mit der Blockade wichtiger Verträge zu drohen. Wiederholen sich solche Fälle, so wird Obama künftig gezwungen sein, stets genau zwischen innen- und außenpolitischen Zielen abwägen zu müssen, was sich destabilisierend auf die Verlässlich- und Berechenbarkeit der amerikanischen Außenpolitik auswirken dürfte.

## Cap-and-trade

Bereits im Juni 2009 hatte das damals noch von einer breiten demokratischen Mehrheit gehaltene Repräsentantenhaus den sogenannten *American Clean Energy and Security Act* (ACES) verabschiedet, dessen Kernpunkt in der Etablierung einer Obergrenze (*cap*) für CO<sub>2</sub>-Emissionen und einer Börse für entsprechende Emissionsrechte besteht. Das Gesetz ist seither im Senat anhängig; durch den geschlossenen Widerstand der Republikaner und die öffentlich angemeldete Skepsis mehrerer Demokraten war es bislang unmöglich, es zur Abstimmung zu bringen. Auch dieses Gesetz stellt ein zentrales Element der Agenda des Präsidenten dar, und – obwohl es sich nicht um einen völkerrechtlichen Vertrag handelt – ist ein Gesetzgebungsvorhaben von erheblicher internationaler Bedeutung. Die unilaterale Verabschiedung ei-

<sup>5</sup> Diese wie auch die folgenden Einschätzungen der Positionen und des Stimmverhaltens der zukünftigen Abgeordneten ergeben sich aus einer Recherche, die die Erhebung von Daten zu Wahlkampf-aussagen aus Medienberichten und den Internetpräsenzen der Kandidaten, Datenbanken zu vergangenem Stimmverhalten und themenspezifischen Aussagen sowie Stimmempfehlungen relevanter Interessengruppen umfasst.

<sup>6</sup> In einer CNN-Umfrage sprachen sich jüngst drei Viertel der Befragten für eine Ratifizierung aus.

<sup>7</sup> Im Englischen: „Politics stops at the water's edge“ (Arthur Vandenberg).



ner verbindlichen Obergrenze für Treibhausgase seitens der USA wird allgemein als unverzichtbar betrachtet, um ein wirkungsvolles internationales Regime im Kampf gegen die Erderwärmung für die Zeit nach dem Auslaufen des Kyoto-Protokolls zu etablieren.

Schon vor den jüngsten Machtverschiebungen stand es schlecht um die Verabschiedung des Gesetzes durch den Senat. Hauptgrund hierfür ist die – verglichen mit den Republikanern – weitaus schwächere Parteidisziplin auf Seiten der Demokraten. Ebenfalls ungünstig wirkt sich die Zusammensetzung des Senats aus, der nach der Formel zwei Abgeordnete pro Bundesstaat ohne Berücksichtigung der Größe und Bevölkerungszahl dieser Staaten gebildet wird. Dies führt zu einem erhöhten Einfluss von kleineren, ländlichen Bundesstaaten, in denen der Widerstand gegen die Kosten von CO<sub>2</sub>-Reduktionen besonders stark ausgeprägt ist,<sup>8</sup> und deren Abgeordnete entsprechend wenig gewillt sind, sich durch eine Zustimmung angreifbar zu machen. In der bisherigen demokratischen Mehrheitsfraktion schienen die Positionen der Senatoren zu *cap-and-trade* weniger durch die offizielle Parteilinie als vielmehr durch die Geographie und Bedürfnisse ihrer lokalen Wählerschaft determiniert.

Vergleicht man die Wahlkampfstellungen der neugewählten Senatoren mit den bekannten Positionen der bisherigen Abgeordneten, die von ihnen ersetzt werden, so ergeben sich kaum Unterschiede – lediglich zwei bislang als relativ sicher geltende Ja-Stimmen werden als Konsequenz der Wahlen im nächsten Kongress wegfallen. Vier weitere bisher demokratische Abgeordnete werden von Republikanern ersetzt, die genau wie ihre Vorgänger gegen die Etablierung einer Emissionsobergrenze votieren. Bei drei von den Demokraten gehaltenen Sitzen kommt es trotz personeller Änderungen nicht zum Positionswechsel (zwei dafür, einer dagegen). Alle sieben von den Republikanern gehaltenen Mandate waren vor wie nach den Wahlen sichere Nein-Stimmen.

Als Konsequenz dieser – insgesamt nur geringen – Änderungen muss dennoch davon ausgegangen werden, dass das ambitionierte Gesetzesvorhaben in seiner jetzigen Form endgültig gescheitert ist. Schon vor den Halbzeit-Wahlen 2010 machte es der praktisch uniforme Widerstand der

Republikaner und die mangelnde Unterstützung auf Seiten der Demokraten de facto unmöglich, die notwendigen 60 Stimmen zu erreichen, um eine Schlussabstimmung zu erzwingen. Angesichts der Machtverschiebungen und der Unbeliebtheit auch moderater Kostensteigerungen im Sinne des Klimaschutzes muss es als zweifelhaft gelten, ob selbst eine knappe absolute Mehrheit der Stimmen für eine Annahme überhaupt noch vorhanden ist. Auch eine Abänderung des bisherigen Gesetzes dürfte an dieser Situation nichts ändern, da das Repräsentantenhaus mit seiner neuen republikanischen Mehrheit einer Neufassung zustimmen müsste. Dies darf angesichts des nahezu uniformen Widerstandes der Republikaner gegen jede Form einer verbindlichen Obergrenze und ihrer erdrückenden Mehrheit als ausgeschlossen gelten. Stattdessen stehen der Administration zwei alternative Strategien (die sich gegenseitig nicht ausschließen) zur Weiterverfolgung des grundlegenden Reduktionsziels zur Verfügung, auf die hier kurz eingegangen werden soll:

#### *Die administrative Lösung*

Infolge eines Urteils des Obersten Gerichtshofs aus dem Jahr 2007 hat die amerikanische *Environmental Protection Agency* (EPA) die Autorität, CO<sub>2</sub> als Luftverschmutzung zu behandeln und den Ausstoß zu regulieren. Seit Mai 2010 liegt eine entsprechende neue Verordnung vor, die ab Januar 2011 Genehmigungen für Großemittenten erforderlich macht und mittelfristig erhebliche Hürden hauptsächlich für den Bau neuer Kohlekraftwerke errichten würde (EPA, 2009b). Dies stellt eine mögliche Lösung für eine langfristige Reduktion von Treibhausgasen dar, die allerdings einen erheblichen bürokratischen Aufwand mit sich bringt und vermutlich massive politische und juristische Konflikte auslösen würde. Vertreter der neuen republikanischen Mehrheit im Repräsentantenhaus drohten bereits an, durch Ausnutzung des Budgetrechts die notwendigen Finanzmittel für eine Durchsetzung zu sperren. Zudem ist im Senat eine Gesetzesnovelle anhängig, die die Regulierungsbefugnis der EPA aufheben würde. Dies könnte wiederum durch ein Veto des Präsidenten blockiert werden, was allerdings politisch kostspielig sein dürfte – im vergangenen Wahlkampf erwies sich der Widerstand gegen eine Ausweitung staatlicher Kompetenzen als Wahlkampf-

<sup>8</sup> Gründe hierfür sind hauptsächlich der höhere Anteil von Kohle an der Stromerzeugung, der Verbrauch von fossilen Brennstoffen in der Landwirtschaft und die längeren Transportwege.

muniton für die Republikaner, und eine Fokussierung auf steigende Energiepreise, die auf diese Weise ebenfalls eintreten dürften, war bereits 2010 eine effektive Strategie der Opposition.

#### *Begrenzung auf Subventionen für umwelt-freundliche Energien*

Eine Möglichkeit für einen überparteilichen Kompromiss in Energiefragen besteht in der Ausweitung staatlicher Subventionen für alternative und regenerative Energien. Dieses Vorhaben ist auch Bestandteil der ACES-Gesetzesnovelle und ein weitaus weniger kontroverser Punkt, da eine solche Politik nicht mit direkten Nachteilen für irgendeine maßgebliche Interessengruppe verknüpft ist. Allerdings würde ein solcher Vorstoß entsprechend auch keine Obergrenze für Emissionen etablieren, die internationale Glaubwürdigkeit der USA in Klimaschutzfragen kaum stärken, und mangels konkreter Vorgaben erhebliche Unsicherheit über das Ausmaß und den Fortschritt der Reduktionsbemühungen mit sich bringen. Zudem muss hier eine zusätzliche Abwägung zwischen den Zielen der Defizitreduktion und der Emissionsreduktion vorgenommen werden, da die Einnahmen aus dem Handel mit Emissionsrechten nicht – wie bisher geplant – zur Gegenfinanzierung herangezogen werden könnten (CBO, 2009).

Während eine Kombination dieser Werkzeuge effektive nationale Klimaschutzbemühungen auch ohne das bisherige Gesetzgebungsvorhaben etablieren kann, dürfte es sich für Präsident Obama international – angesichts des zu erwartenden Verzichts auf eine konkrete Emissionsobergrenze – als ausgesprochen schwierig erweisen, in den anstehenden Verhandlungen über ein neues globales Klimaregime eine maßgebliche Rolle zu spielen – ganz zu schweigen von der ursprünglich angestrebten Führungsrolle. Die neuen innenpolitischen Mehrheitsverhältnisse machen es nahezu unmöglich, die hierfür notwendigen konkreten und glaubwürdigen Zusagen abgeben zu können. Inwieweit dieses mangelnde Engagement eines der beiden Großemittenten die Bemühungen um ein Nachfolgeabkommen für das Kyoto-Protokoll an sich erschwert, ist nicht Thema dieses Beitrags, aber es muss davon ausgegangen werden, dass sich die Chancen auf eine substantielle Einigung entsprechend verschlechtert haben.

#### **Fazit**

Sowohl die bereits eingetretenen als auch die sich abzeichnenden Auswirkungen der amerikanischen Kongresswahlen 2010 unterstreichen den Einfluss der innenpolitischen Machtverhältnisse auf die Formulierung außenpolitischer Positionen. Verhandlungen auf zwei Ebenen<sup>9</sup> werden künftig noch stärker als bisher die Ausrichtung der US-Außenpolitik bestimmen. Die Republikaner vertreten in einer Reihe international relevanter Fragen (etwa in der Klimapolitik, der Abrüstungs- und Nichtproliferationspolitik) Positionen, die sich mitunter massiv von denen wichtiger Partner, darunter auch die Bundesrepublik, unterscheiden. Der politische Schwerpunkt der USA verschiebt sich wieder deutlich nach rechts, was den Hoffnungen auf eine internationalistischere und eher pro-europäische US-Außenpolitik unter Präsident Obama einen Dämpfer versetzt. Zudem sind angesichts der bisherigen Schärfe der innenpolitischen Auseinandersetzungen und der Oppositionsstrategie der Republikaner negative Auswirkungen sowohl auf das Tempo der Beschlussfassung als auch auf die internationale Kooperationsfähigkeit der USA erwarten.

<sup>9</sup> Im Englischen „two-level games“, siehe Putnam (1988) und in einer Anwendung auf Indien Hanif/Betz (2010).

## Literatur

- Bafumi, Joseph, Robert Erikson und Christopher Wlezien (2010), Balancing, Generic Polls and Midterm Congressional Elections, in: *The Journal of Politics*, 72, 705-719.
- Black, Duncan (1948), On the Rationale of Group Decision-making, in: *Journal of Political Economy*, 56, 23-34.
- Baker, Peter (2010a), G.O.P. Senators Detail Objections to Arms Treaty, in: *The New York Times*, 24. November 2010.
- Baker, Peter (2010b), Obama Rallying Support for Pact With Russia, in: *The New York Times*, 1. Dezember 2010.
- Campbell, James (1991), The Presidential Surge and its Midterm Decline in Congressional Elections, 1868–1988, in: *The Journal of Politics*, 53, 477-487.
- CBO (2009), *Cost Estimate: H.R. 2454, American Clean Energy and Security Act of 2009*, Washington: Congressional Budget Office.
- Congleton, Roger (2003), The Median Voter Model, in: Rowley, Charles und Friedrich Schneider (Hrsg.), *The Encyclopedia of Public Choice*, Heidelberg: Springer-Verlag.
- EPA (2009a), *EPA Analysis of the American Clean Energy and Security Act of 2009*, Washington: Environmental Protection Agency.
- EPA (2009b), *Prevention of Significant Deterioration and Title V Greenhouse Gas Tailoring Rule*, Washington: Environmental Protection Agency.
- Putnam, Robert (1988), Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games, in: *International Organization*, 42, 3, 427-460.
- Woolf, Amy (2010), *New START Treaty: Central Limits and Provisions*, Congressional Research Service Report for Congress.



## ■ Der Autor

Pascal Abb, M.A., ist Doktorand am GIGA Institut für Asien-Studien und Mitglied des „Regional Powers Network“.

E-Mail: <abb@giga-hamburg.de>, Website: <<http://staff.giga-hamburg.de/abb>>.

## ■ GIGA-Forschung zum Thema

Das Forschungsteam 1 im Forschungsschwerpunkt 4 „Macht, Normen und Governance in den internationalen Beziehungen“ untersucht die Auswirkungen von globalen Machtverschiebungen auf die Rolle etablierter und aufstrebender Mächte in den internationalen Beziehungen. Neben den bilateralen Verhältnissen und regionalen Auswirkungen wird dabei auch die Problematik globaler Kooperation, etwa in Klimaschutzfragen, thematisiert.

## ■ GIGA-Publikationen zum Thema

Betz, Joachim und Melanie Hanif (2010), *The Formation of Preferences in Two-level Games: An Analysis of India's Domestic and Foreign Energy Policy*, GIGA Working Paper, 142, online: <[www.giga-hamburg.de/workingpapers](http://www.giga-hamburg.de/workingpapers)>.

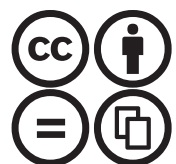
Hanif, Melanie (2010), *Der Afghanistan-Konflikt. Bewährungsprobe für die Sicherheitspolitik von Barack Obama*, GIGA Focus Global, 4, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/global](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/global)>.

Never, Babette und Dennis Eucker (2009), *Der „Obama-Effekt“ auf die Klimapolitik der neuen regionalen Führungsmächte*, GIGA Focus Global, 4, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/global](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/global)>.

Unrast, Christoph (2010), *USA-China. Vorzeitiges Ende des Tauwetters*, GIGA Focus Global, 2, online: <[www.giga-hamburg.de/giga-focus/global](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus/global)>.



Der GIGA Focus ist eine Open-Access-Publikation. Sie kann kostenfrei im Netz gelesen und heruntergeladen werden unter <[www.giga-hamburg.de/giga-focus](http://www.giga-hamburg.de/giga-focus)> und darf gemäß den Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz Attribution-No Derivative Works 3.0 <<http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/deed.en>> frei vervielfältigt, verbreitet und öffentlich zugänglich gemacht werden. Dies umfasst insbesondere: korrekte Angabe der Erstveröffentlichung als GIGA Focus, keine Bearbeitung oder Kürzung.



Das GIGA German Institute of Global and Area Studies – Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien in Hamburg gibt Focus-Reihen zu Afrika, Asien, Lateinamerika, Nahost und zu globalen Fragen heraus, die jeweils monatlich erscheinen. Ausgewählte Texte werden in der GIGA Focus International Edition auf Englisch veröffentlicht. Der GIGA Focus Global wird vom GIGA redaktionell gestaltet. Die vertretenen Auffassungen stellen die der Autoren und nicht unbedingt die des Instituts dar. Die Autoren sind für den Inhalt ihrer Beiträge verantwortlich. Irrtümer und Auslassungen bleiben vorbehalten. Das GIGA und die Autoren haften nicht für Richtigkeit und Vollständigkeit oder für Konsequenzen, die sich aus der Nutzung der bereitgestellten Informationen ergeben. Auf die Nennung der weiblichen Form von Personen und Funktionen wird ausschließlich aus Gründen der Lesefreundlichkeit verzichtet.

Redaktion: Andreas Mehler; Gesamtverantwortliche der Reihe: André Bank und Hanspeter Mattes

Lektorat: Silvia Bücke Kontakt: <[giga-focus@giga-hamburg.de](mailto:giga-focus@giga-hamburg.de)>; GIGA, Neuer Jungfernstieg 21, 20354 Hamburg

